

РОЗДІЛ 1

ВПЛИВ ЕВОЛЮЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ НА ЕФЕКТИВНЕ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ЙОГО ПРАКТИКИ

С. В. Ківалов

*Голова Комітету Верховної Ради України з питань верховенства
права та правосуддя, президент Національного університету
«Одеська юридична академія», доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрНУ, академік НАПНУ*

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ТА НАЦІОНАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

С. В. Ківалов. Міжнародно-правові та національні механізми удосконалення виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини. – Стаття.

У статті розглядаються правові проблеми, що впливають на ефективне виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини у національних правових системах держав-учасниць Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Автором досліджено рекомендації ПАРЄ, а також досвід забезпечення парламентського контролю в Болгарії, Італії, Румунії і Україні.

Ключові слова: Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейський суд з прав людини, Парламентська Асамблея Ради Європи, Комітет з юридичних питань та прав людини ПАРЄ, національні парламенти.

С. В. Кивалов. Международно-правовые и национальные механизмы усовершенствования исполнения решений и применения практики Европейского суда по правам человека. – Статья.

В статье рассматриваются правовые проблемы, влияющие на эффективное исполнение решений и применение практики Европейского суда по правам человека в национальных правовых системах государств-участников Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Автором исследованы рекомендации ПАСЕ, а также опыт обеспечения парламентского контроля в Болгарии, Италии, Румынии и Украине.

Ключевые слова: Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейский суд по правам человека, Парламентская Ассамблея Совета Европы, Комитет по юридическим вопросам и правам человека ПАСЕ, национальные парламенты.

Serhii Kivalov. International legal and national mechanisms for improving the execution of judgments and implementation of practice of the European Court of Human Rights. – Article.

The article examines the legal issues affecting the effective execution of judgments and implementation of practice of the European Court of Human Rights at national level of the States Parties to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The author investigated the PACE recommendations, as well as experience of providing parliamentary control in Bulgaria, Italy, Romania and Ukraine.

Keywords: Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the European Court of Human Rights, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Committee on Legal Affairs and Human Rights of the PACE, national parliaments.

Протягом багатьох років Парламентська Асамблея Ради Європи приймає резолюції, адресовані державам-учасникам, та рекомендації, адресовані Комітету міністрів Ради Європи з метою забезпечення внутрішньої і зовнішньої підтримки та участі парламентів у вирішенні проблеми життєздатності Європейського суду з прав людини.

Комітет з юридичних питань та прав людини Парламентської Асамблеї Ради Європи регулярно звертається до проблеми ефективності Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Станом на 2013 р. проблемі імплементації рішень Європейського суду з прав людини присвячено вісім доповідей Комітету. Серед них доповідь, що підготовлена у 2011 р. паном Хрістосом Пургурідесом, яка свідчить, що структурні недоліки в державах-сторонах Конвенції досі залишаються тими самими. Здебільшого це: тривалість судового розгляду, невиконання рішень національних судів, смерть або жорстоке поводження, за які відповідальні співробітники правоохоронних органів, і відсутність ефективних засобів правового захисту, незаконне та надмірно тривале тримання під вартою [1].

Очевидно, що на ефективність та життєздатність Європейського суду з прав людини впливають внутрішні і зовнішні чин-

ники. Основним внутрішнім чинником є триваюча реформа Суду, яка з 1998 р. радикально змінила устрій і порядок діяльності Суду.

Сучасний етап реформи Суду – це реалізація змін, внесених до роботи Суду Додатковим протоколом № 15 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [2]. Слід звернутися до аналізу причин та історії його розробки.

Під час головування Швейцарії в Комітеті міністрів Ради Європи в м. Інтерлакен (Швейцарія) 18 – 19 лютого 2010 р. було проведено Конференцію високого рівня з реформи Європейського суду з прав людини. За результатами конференції було ухвалено План дій з реформи Суду. На підставі цього документу Комітет міністрів Ради Європи звернувся до структурних підрозділів Ради Європи з метою підготовки до червня 2012 р. пропозицій стосовно заходів, які вимагають внесення змін до Європейської конвенції з прав людини.

У рамках другої Конференції високого рівня щодо питання про майбутнє Європейського суду з прав людини (26-27 квітня 2011 р.), організованої під час головування Туреччини в Комітеті міністрів Ради Європи, було схвалено План подальших дій з процесу реформи Європейського суду.

За підсумками цих двох конференцій Комітет міністрів Ради Європи доручив Керівному комітету з прав людини (CDDH) та його допоміжним органам за дворічний термін – 2012 –2013 рр. підготувати пропозиції, що вимагають внесення поправок до Конвенції. Разом з підготовкою відповідної доповіді на запит Комітету міністрів CDDH зробив вагомий внесок у підготовку матеріалів до дискусії в рамках Брайтонської конференції високого рівня з питання про майбутнє Європейського суду з прав людини, що відбулася у квітні 2012 р. під час головування Великої Британії у Комітеті міністрів Ради Європи.

Зі своєї сторони Європейський суд з прав людини також підготував свої пропозиції для обговорення під час Брайтонської конференції.

З метою реалізації окремих положень Брайтонської декларації, прийнятої на згаданій конференції, Комітет міністрів Ради Європи згодом доручив CDDH підготувати проект протоколу про внесення поправок до Конвенції. Ця робота відбувалася спочатку протягом двох засідань робочих груп обмеженого складу (DH-GDR), після чого розроблений проект було розглянуто і схва-

лено CDDH на його 76-му засіданні (27 – 30 листопада 2012 р.) та подано на розгляд Комітету міністрів Ради Європи.

Парламентська Асамблея на квітневій сесії 2013 р. ухвалила висновок щодо проекту цього Протоколу, а 16 травня 2013 р. Комітет міністрів РЄ в рамках свого міністерського засідання схвалив цей документ у цілому.

Протоколом № 15 покликано реалізувати частину рішень Брайтонської декларації, спрямованих на реформу переобтяженого скаргами Страсбурзького суду.

Найбільш важливим положенням нового Протоколу є, звичайно, скорочення терміну подання заяви до Суду, передбаченого пунктом 1 статті 35 Конвенції, з шести до чотирьох місяців [3]. З іншого боку, необхідно звернути увагу на те, що одночасно зі зменшенням терміну для подання скарги до Суду Брайтонська декларація закликає розглянути питання про можливість подання скарги до Страсбурзького суду Інтернетом (із збереженням при цьому традиційного способу звернення поштою). Більше того, зменшення терміну для подання скарги до Суду в принципі пояснювалося розвитком цифрового суспільства і швидких засобів комунікації. У будь-якому разі, саме на це Страсбурзький суд посилався у своєму висновку, що стосувався проекту Брайтонської декларації, погоджуючись «значно зменшити термін» для подання скарги [4]. Хоча швидкість засобів зв'язку на теперішній час жодним чином не впливає на перебіг строку для подання скарги до Європейського суду з прав людини: якщо мова йде про комунікації із самим Страсбурзьким судом, то термін рахується з моменту відправлення скарги, а не з моменту, коли вона отримана Секретаріатом Суду. Якщо ж мається на увазі швидкість отримання заявниками остаточного внутрішньодержавного рішення у справі, то строк на подачу скарги до Страсбурзького суду може (а іноді повинен) обчислюватися не з дня винесення такого рішення, а з дня отримання його копії заявником або його представником, що прямо визнано у практиці Європейського суду з прав людини.

Не можна не зазначити, що зміна підходу до обчислення строку на звернення зі скаргою до Суду не вимагає зміни Конвенції і в принципі – у відповідності до статті 32 Конвенції – повністю знаходиться в руках самого Страсбурзького суду [5]. У будь-якому разі зменшення терміну на подачу скарги навряд чи можна вітати. Два місяці навряд чи можна порівняти з тим часом, протягом якого

сам Страсбурзький суд розглядає скарги (хоча він і планує поступово звести його до трьох років: один рік для комунікації скарги і ще два роки з моменту її комунікації до прийняття остаточного рішення у справі, ймовірно, не рахуючи випадків передачі справи на розгляд Великої палати).

Слід звернути увагу на істотну зміну нового критерію прийнятності скарги, введеного у підпункті В пункту 3 статті 35 Конвенції Протоколом № 14 до Конвенції: «Суд оголошує неприйнятною будь-яку індивідуальну заяву, якщо він вважатиме, що заявник не зазнав значних збитків, якщо тільки принцип поваги прав людини, як визначено у Конвенції та протоколах до неї, не вимагає розгляду заяви по суті й за умови, що на цій підставі не може бути відмовлено у розгляді жодної справи, яку не було належним чином розглянуто внутрішньодержавним судом» [6]. З нового критерію прийнятності виключається заборона на відмову у продовженні розгляду скарги на порушення, в результаті якого заявник не зазнав значного збитку, якщо справу не було належним чином розглянуто національним судом. Сенс цієї гарантії полягав у тому, що особа має отримати доступ до правосуддя або на національному рівні, або на європейському рівні. Це положення, на думку Суду, є співзвучним з принципом субсидіарності, відображеним у статті 13 Конвенції, що вимагає наявності ефективного внутрішньодержавного засобу правового захисту від передбачуваного порушення конвенційного права на національному рівні.

З 1 червня 2012 р. право застосовувати нові критерії прийнятності отримали одноособово судді Європейського суду з прав людини (див. пункт 2 статті 20 Протоколу № 14 до Конвенції) [7], швидкість прийняття рішень якими (звичайно, рішень про неприйнятність скарг, оскільки інших вони не приймають) є незрівнянно вищою за швидкість розгляду справ комітетами та палатами Суду.

Як свідчить час, внутрішніх реформ виявляється недостатньо, щоб забезпечити життєздатність Європейського суду з прав людини.

Основним зовнішнім чинником, що підриває життєздатність системи «Конвенція – Суд», є наявність структурних/системних проблем у рамках правових систем держав-учасниць Конвенції. У доповіді «Забезпечення життєздатності Страсбурзького суду: структурні недоліки в державах-учасниках» Комітет ПАРЕ з юридичних питань та прав людини зазначив, що не залежно від обраного підходу до обчислення частки рішень, ухвалених Європейським

судом проти конкретної держави-учасниці Конвенції, усі держави залишаються відповідальними за функціонування європейської системи захисту прав людини та «... мають внести зміни до свого законодавства з урахуванням прецедентного права Європейського суду з прав людини, і повинні забезпечити, щоб їх відповідні органи і, зокрема, судова система застосовували його прецедентне право шляхом приділення пріоритетної уваги постановам Європейського суду з прав людини щодо національного законодавства, яке знаходиться у суперечності з положеннями Конвенції» [8]. Особливий характер зобов'язань держав-учасниць Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод передбачає, що «за державами визнаються певні дискреційні повноваження у виборі заходів, які вони вважатимуть найбільш підходящими для того, щоб гарантувати відповідним чином права і свободи. І саме тому в процесі тлумачення Конвенції Європейський суд з прав людини не може не враховувати основних рис та процедур національної правової системи» [9].

На сучасному етапі реформування Європейського суду з прав людини постають питання: чи готові держави-учасниці Конвенції вживати швидких та ефективних заходів щодо виконання рішень Європейського суду з прав людини і усунення структурних недоліків у рамках національних правових систем та з якими труднощами вони стикаються на цьому шляху? Такі труднощі виникають унаслідок відсутності політичної волі чи з причини браку ресурсів? Чи здатні парламенти держав-учасниць Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод ефективно впливати на процес виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини?

За даними Керівного комітету з прав людини Ради Європи, першим профілактичним заходом для скорочення числа обґрунтованих повторюваних скарг є більш ефективне здійснення Конвенції на національному рівні. Таке зобов'язання випливає із статей 1 та 13 Конвенції. Більше того, у проекті Резолюції, прийнятої 16 листопада 2011 р., де серед іншого зазначається про необхідність «забезпечення авторитету й ефективності Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод», Комітет з юридичних питань та прав людини Парламентської Асамблеї Ради Європи підкреслив, що з метою забезпечення довгострокової ефективності системи Конвенції є необхідним «підвищення ефективності націо-

нальних засобів захисту в державах зі значними структурними проблемами, і забезпечення швидкого та ефективного виконання рішень Суду» [10].

Для осіб, які стверджують, що їх права, як гарантовано Конвенцією, порушено, мають бути доступними ефективні засоби правового захисту на національному рівні (бажано компенсаційні). Однак, як підкреслює у своїй доповіді пані Марія-Луїза Бемельманс-Відек, «... очевидно, що один і той же підхід для поліпшення внутрішніх засобів правового захисту (наприклад, вимога про прийняття типового закону) є неприйнятним. Суд визнає, що держави-учасниці вимагають гнучкості для роботи в рамках особливостей їх національних умов і правових систем» [11].

Суддя Європейського суду з прав людини Девід Бйоргвінсон вважає, що «рішення Страсбурзького суду час від часу натрапляють на опір і критику. Вищі суди в усіх державах-учасницях мали свої висновки, що стосуються захисту прав людини, яких було «відхилено» Європейським судом з прав людини, а іноді і в тих випадках вони мали найважливіше юридичне й політичне значення у відповідній державі. Це час від часу породжує негативні почуття щодо Страсбурзького суду. Національні судді, професори права, політики та ін. звинувачують Суд у тому, що він приймає рішення, не розуміючи ситуації в державі належним чином і не знаючи про історичні, соціальні та політичні умови, в яких коріниться причина випадку, тощо. Дехто ставить під сумнів здатність суддів повністю зрозуміти ситуацію в далекій державі. Так, наприклад, я впевнений, що дехто буде стверджувати, що судді з Ісландії, далекого острова у Північній Атлантиці, матимуть труднощі у повному детальному розумінні історичної, економічної та правової ситуації в Україні. Це, звичайно, правда, так само як судді з України матиме труднощі з розумінням ситуації в Ісландії. Але, незважаючи на всі наші відмінності, ми домовилися між собою дотримуватися Конвенції, щоб спробувати знайти загальний стандарт для захисту основних прав людини від Рейк'явіку до Одеси та у всіх містах, розташованих між ними. Це роль Суду виявити та консолідувати універсальний загальний стандарт для всіх Договірних Сторін. Це, звичайно, ніколи не буде зроблено так, щоб викликати симпатію усіх сторін» [12].

Структурні та системні проблеми в національних правових системах відіграють особливу роль у процесі глобальної реформи

Європейського суду з прав людини. У 2010, 2011 і 2012 рр. відбулися три міжурядові конференції Ради Європи (Ізмірська, Інтерлакенська і Брайтонська), присвячені майбутньому Європейського суду з прав людини. За підсумками конференцій було прийнято декларації та плани дій, які припускають поетапне реформування Страсбурзького суду. Очевидно, що реформування Європейського суду з прав людини покликане забезпечити його ефективне функціонування у нових умовах стрімкого зростання кількості індивідуальних звернень на тлі відносно повільного реагування національних влад з усунення структурних/системних недоліків у національних правових системах, які фактично спонукають осіб звертатися до цієї міжнародної судової установи.

В Інтерлакенській декларації від 19 лютого 2010 р. звернуто увагу на необхідність «реалізації спільних заходів, здатних ефективно усувати структурні проблеми, що породжують повторювані справи» [13].

В Ізмірській декларації (п. 6), прийнятій на Конференції високого рівня, що відбувалася протягом 26 – 27 квітня 2011 р., підкреслюється, що «життєздатність системи Конвенції підпадає під сферу спільної відповідальності як Суду, так і держав-учасниць». Держави-учасниці Конвенції також були покликані «приділяти пріоритетну увагу вирішенню повторюваних справ у порядку дружнього врегулювання або заяви односторонніх декларацій, у разі необхідності» [14]. Очевидно, що ці заходи не вичерпують проблеми структурних недоліків у державах-учасницях Конвенції. Дружнє врегулювання спорів та односторонні декларації можуть, безумовно, зменшити навантаження Суду, але вони не вирішать серйозних структурних проблем держав-учасниць у довгостроковій перспективі. Більш жорсткі і всеосяжні заходи є необхідними на національному рівні.

Слід зазначити, що дисфункціям у національних правових системах присвячено і відповідні параграфи Брайтонської декларації, це зокрема: § А «Імплементация Конвенції на національному рівні»; § В «Взаємодія між Судом та органами національної влади». Більшість рекомендованих заходів у цих напрямках планується здійснити до кінця 2013 р. [15].

Не вдаючись до аналізу критеріїв визначення кола держав-учасниць, які знаходяться у найбільш складному становищі (про це див. у попередніх публікаціях [16]), слід зазначити лише, що

до першої дев'ятки таких держав входять: Болгарія, Греція, Італія, Молдова, Польща, Росія, Румунія, Туреччина і Україна.

Забезпечення парламентського контролю щодо виконання рішень та застосування практики Страсбурзького суду в державах-учасниках Конвенції може стати ефективним демократичним засобом забезпечення життєздатності Суду.

У Парламентській Асамблеї Ради Європи контроль за дотриманням рішень Європейського суду з прав людини входить до мандата доповідачів Моніторингового комітету ПАРЕ, однак їх мандат охоплює меншу частину з дев'яти вищезазначених держав, де виявлено структурні недоліки.

Що стосується контролю на рівні національних парламентів, традиційно зразками є системи, що склалися в Нідерландах, Великій Британії та Швейцарії.

Слід відзначити досвід наступних чотирьох держав щодо парламентського контролю.

У Румунії діє парламентський підкомітет з моніторингу імплементації Рішень Європейського суду з прав людини, заснований Комітетом з юридичних питань, питань імунітетів і дисципліни Нижньої Палати з 2005 р., який здійснює моніторинг імплементації рішень Страсбурзького суду. Цей підкомітет організовує спільні (з урядовою комісією з імплементації пілотного рішення у справі «Атанасіу та інші проти Румунії») слухання з питання про законодавчі заходи, необхідні для виконання рішення Страсбурзького суду, здійснює моніторинг імплементації інших його рішень, сприяє і допомагає здійсненню законодавчих реформ парламентом. Починаючи з 2011 р., уряд Румунії зобов'язаний законом протягом 3 місяців після набуття рішенням статусу остаточного, якщо воно того вимагає, вносити законопроект щодо усунення відповідної проблеми. Будь-який інший свій законопроект, який може впливати на права людини, уряд Румунії зобов'язаний супроводжувати адресованим парламенту висновком про його відповідність положенням Європейської конвенції з прав людини [17].

В Італії існує «спільний постійний комітет» законодавчої і виконавчої влади, заснований у 2009 р., завдання якого – надавати інформаційну підтримку законодавчого процесу в парламенті щодо конкретних вимог Конвенції та рішень Європейського суду з прав людини і консультувати парламент щодо того, які саме нові закони мають бути прийняті, а діючі – змінені, щоб досягти відповіднос-

ті з Європейською конвенцією, так як її тлумачить Страсбурзький суд у своїх рішеннях. Уряд зобов'язаний постійно надавати Парламенту коротку інформацію про рішення Суду проти Італії, а також щорічно направляти парламенту доповідь про стан їх виконання. Вся ця інформація має розглядатись і перевірятися профільними парламентськими комітетами [18].

У 2006 р. український парламент перевіряє законопроекти, подані урядом, і власні пропозиції законотворчості. Парламентський омбудсмен також ознайомлений з несприятливими для України рішеннями Європейського суду з прав людини. Крім того, спираючись на досвід двох законопроектів, що пропонують ввести системний парламентський контроль за правозастосуванням, у 2009 р. було підписано спільний меморандум про взаєморозуміння між Комітетом з питань правосуддя Верховної Ради України та Комітетом з юридичних питань та прав людини ПАРЄ, яким було введено експериментальний механізм контролю парламентського комітету за імплементацією рішень Страсбурзького суду. Цей механізм передбачає засідання Комітету з питань правосуддя за участю урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, представників Міністерства юстиції із затвердженням рекомендацій урядовим органам; підготовку відповідних законопроектів, заснованих на інформації та рекомендаціях, запропонованих учасниками цих засідань.

Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» очікує на друге читання. Цей проект закону вводить нову норму, яка передбачатиме здійснення Верховною Радою України парламентського контролю з імплементації рішень Європейського суду з прав людини. При цьому Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини, який несе відповідальність за представлення України в Суді та координацію імплементації його рішень, буде зобов'язаний інформувати Верховну Раду України про стан імплементації рішень Суду щорічно, не пізніше 1 березня. Він також повинен вносити пропозиції, що стосуються загальних заходів, шляхом внесення змін до законодавства [19].

Прийняття зазначеного законопроекту забезпечить законодавчу базу для Верховної Ради щодо введення процедури відповідно до стандартів Ради Європи.

При цьому на орган, відповідальний за забезпечення представництва України в Європейському суді з прав людини та координацію виконання його рішень (Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини), буде покладено обов'язок інформувати Верховну Раду України про виконання рішень та застосування практики Суду, а також подавати щороку не пізніше 1 березня звіт про виконання рішень та застосування практики Суду в Україні, у тому числі пропозиції щодо вжиття заходів загального характеру шляхом внесення змін до чинного законодавства [20].

У Болгарії проект закону, висунутий групою парламентарів, (Громадянська ініціатива пропаганди інституту сучасної політики) містить аналогічні зобов'язання Болгарської Асамблеї (законопроект передбачає введення зобов'язання для уряду подавати парламенту щорічний звіт про кількість і характер рішень, винесених у Страсбурзькому суді стосовно Болгарії, із зазначенням законодавчих та адміністративних заходів, які мають бути вжиті).

У доповіді Комітету з юридичних питань та прав людини ПАРЕ «Забезпечення життєздатності Страсбурзького суду: структурні недоліки в державах-учасниках» пропонується також розширення повноважень парламентських комітетів із правових питань (правосуддя) відповідних держави-учасниць, а саме – надати їм право «контролювати діяльність органів виконавчої влади, відповідальних за виконання рішень Європейського суду з прав людини, розробляти спеціальні засоби (організаційні та правові), впливати на уряди держав-учасниць у зв'язку з порушеннями, що відбуваються, зокрема у разі затримки виконання рішень Страсбурзького суду» [21].

Зазначені парламентські комітети можуть також нести відповідальність за законодавчу підтримку пілотних рішень Страсбурзького суду та контролювати їх виконання.

У першому «пілотному» рішенні у справі Броніовські проти Польщі ЄСПЛ зазначив, що Резолюція Комітету міністрів повинна розглядатися у контексті зростання його навантаження, зокрема, в результаті серії справ, що виникають із причини одного і того ж структурного або системного недоліку [22].

31 березня 2011 р. Європейський суд з прав людини вніс до свого Регламенту спеціальне правило (Правило 61), що регулює застосування процедури «пілотних рішень». Нове правило визначає, що Суд повинен використовувати цю процедуру «... у тих випад-

ках, коли факти, викладені у скарзі, виявляють у Договірній Державі існування структурної або системної проблеми або іншу подібну дисфункцію, яка призвела чи може призвести до виникнення аналогічних скарг» [23].

Відповідно до Меморандуму Секретаріату Європейського суду з прав людини від 24 лютого 2009 р. [24] зміст процедури «пілотного рішення» полягає в такому:

1. Процедура застосовується у тому разі, якщо суд отримує істотну кількість скарг, причиною яких є один і той же системний недолік у правовій системі держави-сторони Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. З метою його усунення Європейський суд з прав людини обирає одну або більше скарг для пріоритетного розгляду по суті, остаточне рішення по яких є спільним вирішенням проблеми для всіх подібних скарг.

2. Приймаючи таке рішення, Європейський суд з прав людини має на меті:

- визначити, у чому полягає порушення Конвенції в рамках справи, що розглядається;
- ідентифікувати дисфункцію в національному праві, яка стала причиною такого порушення;
- надати чіткі вказівки уряду щодо того, як він може усунути цю дисфункцію;
- запропонувати перелік національних заходів, застосування яких дозволить надалі працювати з подібними скаргами, включаючи ті, які вже надійшли до Європейського суду з прав людини, або, як мінімум, надати перелік усіх подібних справ, що надійшли до Суду.

Таким чином, пілотне рішення призначене допомогти національним владам усунути системну або структурну проблему в національній правовій системі, виявлену Європейським судом з прав людини в результаті «показового» розгляду справи.

Важливою особливістю застосування процедури пілотного рішення є можливість відстрочки або «заморожування» експертизи усіх, пов'язаних з «пілотним», порушень протягом певного періоду. Ця можливість є засобом заохочення і мотивації національної влади. Така відстрочка надається для того, щоб держава-порушник вжила необхідних заходів, приписаних у пілотному рішенні. Однак Європейський суд з прав людини зберігає за собою право у

будь-який час відновити експертизу будь-якої справи, якщо того вимагають інтереси правосуддя.

Основна ідея застосування процедури пілотного рішення полягає в тому, що заявники, в основі порушення прав яких лежить одна і та ж системна проблема, зможуть скоріше її вирішити за наявності ефективних національних засобів, ніж за допомогою індивідуального розгляду в Європейському суді з прав людини. Процедура пілотного рішення не може бути застосована у кожному випадку повторюваних порушень, так само, як не кожне пілотне рішення приводить до відстрочення («заморожування») розгляду подібних справ, особливо, якщо це стосується порушень фундаментальних прав, передбачених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

Проти України Європейським судом з прав людини (станом на вересень 2013 р.) було прийнято одне пілотне рішення «Юрій Миколайович Іванов проти України» (Заява № 40450/04). У п. 84 цього рішення перелічено структурні недоліки національної правової системи України, встановлені Судом: «...причина затримок у виконанні остаточних рішень національних судів – в існуванні низки різних дисфункцій у правовій системі України ... а саме – що затримки у виконанні рішень, винесених на користь заявника, було спричинено поєднанням таких певних факторів, як брак бюджетних коштів, бездіяльність з боку державних виконавців та недоліки в національному законодавстві ... В інших справах, в яких порушуються аналогічні питання, заявники не мали змоги домогтися вчасної виплати присудженого судом відшкодування через нежиття органами влади певних бюджетних заходів або через запровадження заборони на арешт і продаж майна, що належить підприємствам, які перебувають у державній власності або контролюються державою» [25].

Викладене дозволяє дійти висновку про складну та багаторівневу природу структурних/системних недоліків, існування між ними детермінаційних та кореляційних зв'язків.

На думку професора О. В. Буткевич, «Україна часто не дотримується своїх міжнародних зобов'язань. Проголошення формального примату міжнародного права та нехтування міжнародно-правовими нормами на практиці, неврегульованість співвідношення норм міжнародного та внутрішньодержавного права, суперечність між положеннями Конституції та законів

України про дію норм міжнародного права, невизначеність із місцем норм міжнародних договорів України в ієрархії її законодавства, неврегульованість питання про місце недоговірних норм міжнародного права в національній правовій системі та багато інших проблем можна назвати в основі такої ситуації. Одним з проблемних аспектів тут є виконання рішень Європейського суду з прав людини на національному рівні. І це, незважаючи на існування спеціального Закону, котрий мав би знімати усі питання в даній сфері. Проте і вчені, і практики звертають увагу на те, що зазначений Закон (Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини») після його прийняття породив ще більше проблем та неузгодженостей, і у першу чергу для національної судової практики» [26].

Слід зауважити, що ці прогалини мають бути згодом заповнені завдяки виваженій і систематизованій національній правотворчості, де провідну роль відіграє Верховна Рада України.

Слід пам'ятати про «допоміжний» (субсидіарний) характер Страсбурзького наглядового механізму, тому що саме держави несуть відповідальність за ефективне застосування Конвенції і практики Європейського суду з прав людини, і це є загальним обов'язком усіх державних органів. Серед них провідну роль у запобіганні або усуненні порушень прав людини і основоположних свобод на внутрішньодержавному рівні відіграють національні парламенти.

Література

1. Resolution 1787 (2011) of 26 January 2011, Implementation of judgments of the European Court of Human Rights // [Електронний ресурс]. Режим доступу до документу : <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/ERES1787.htm>
2. Draft Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms // [Електронний ресурс]. Режим доступу до документу : <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=19723&lang=EN>
3. Там само.
4. High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights. Brighton Declaration. [Електронний ресурс] Режим доступа: <http://hub.coe.int/20120419-brighton-declaration>
5. Конвенция о защите прав человека и основных свобод, 1950 г. // Дамирли М. А. Право Совета Европы: схемы, таблицы, определения и коммента-

- рии : учеб. пособ. / М. А. Дамирли, Т. А. Анцупова ; ОНЮА. – О. : Фенікс, 2007. – С. 149
6. Протокол № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – М., 2005. – № 3.
 7. Там само.
 8. Ensuring the viability of the Strasbourg Court: structural deficiencies in States Parties : Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur : Mr Serhii KIVALOV, Ukraine, EDG, Report. – Doc. 13087. – 07 January 2013. – [Електронний документ] – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=19245&lang=EN>
 9. Michele de Salvia. European Convention on Human Rights. – St. Petesburg: R. Aslanov Publishing House «Yuridichesky Center Press», 2004 – p. 72
 10. Draft Resolution adopted on 16 November 2011 on «Guaranteeing the authority and the effectiveness of the European Convention on Human Rights» [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2011/ajdoc44_2011.pdf
 11. Там само.
 12. David Thór Björgvinsson Reflections on the Interplay Between The Domestic Courts and the European Court of Human Rights // Правове забезпечення ефективного виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : зб. наук. ст. Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 15 вересня 2012 р.) / за ред. д.ю.н., проф., академіка С. В. Ківалова ; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». – О.: Фенікс, 2012. – С. 75.
 13. Параграф D Плану дій, пункт 7 (Повторювані скарги) Interlaken Declaration, 19 February 2010, (High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights) [Електронний ресурс]. Режим доступу до документу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1591969&Site=CM>
 14. Izmir Declaration adopted on 27 April 2011 at the High level Conference on the future of the European Court of Human Rights – 26-27 April, Izmir (Turkey) [Електронний ресурс]. Режим доступу до документу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1781937&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>
 15. High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights. Brighton Declaration. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://hub.coe.int/20120419-brighton-declaration>
 16. Кивалов С. В. «Дисфункции» национальных правовых систем в контексте реформирования Европейского суда по правам человека // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». – Т. XI / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) [та ін.] ; відп. за вип. В. М. Дрьомін. – О.: Юрид. л-ра, 2012. – С. 12 – 13.
 17. Ensuring the viability of the Strasbourg Court: structural deficiencies in States Parties : Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur : Mr Serhii KIVALOV, Ukraine, EDG, Report. – Doc. 13087. – 07 January

2013. – [Електронний документ] – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=19245&lang=EN>
18. Там само.
19. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=9458&skl=7
20. Там само.
21. Ensuring the viability of the Strasbourg Court: structural deficiencies in States Parties : Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur : Mr Serhii KIVALOV, Ukraine, EDG, Report. – Doc. 13087. – 07 January 2013. – [Електронний документ] – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=19245&lang=EN>
22. Broniowski v. Poland, judgment of 22 June 2004, application No 31443/96, § 190.
23. Rules of Court (1 May 2013) Registry of the Court, Strasbourg. [Електронний ресурс] Режим доступу: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/6AC1A02E-9A3C-4E06-94EF-E0BD377731DA/0/Rules_Court_ENG.pdf
24. The Pilot-Judgment Procedure. Information note issued by the Registrar [електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DF4E8456-77B3-4E67-8944-908143A7E2C/0/Information_Note_on_the_PJP_for_Website.pdf
25. Юрій Миколайович Іванов проти України / [електронний ресурс] Офіційний сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/19612>
26. Буткевич О. В. Рішення Європейського суду з прав людини в українській правозастосовчій практиці // Європейський суд з прав людини. Судова практика. – Дод. до журн. «Право України». – Вип. 1, ч. 3: Стаття 3 ЄКПЛ. Заборона катувань: у 3 ч. – К.: Ред. журн. «Право України», 2011. – С. 5–29.